Der Abschluß internationaler Verträge durch Reich und Länder und seine Kontrolle durch das Parlament

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Karl Heinrich Frahne

1929

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen Kdt.-Ges., Ohlau in Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

Meinen Eltern!

Disposition.

Literaturverzeichnis.

A. Lehrbücher:

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs. 2. Aufl., 1921.

Bergsträßer: Das Frankfurter Parlament und die deutsche Gegenwart, 1923.

Bornhak: Die Verfassung des deutschen Reichs. 2. Aufl., 1921, Preußisches Staatsrecht, III. Bd., 1890.

Clauß: Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten, 1894.

Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1910.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1923.

v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924.

Giese: Die Reichsverfassung. 6. Aufl., 1925.

Haenel: Deutsches Staatsrecht. I. Bd., 1892.

Hatschek: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. I u. II, 1922/23.

Heilborn: System des Völkerrechts. 1896.

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht. 1924.

Hetzer: Die Auslieferungsverträge des deutschen Reichs, 1883.

Huber: Die Staatensukzession. 1893.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches 1921.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914. Die rechtliche Natur der Staatenverträge, 1880.

Kaufmann: Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebung und der Staatsorgane zu derselben. 1899.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 5. Aufl., 1911, Bd. I und II.

v. Liszt: Das Völkerrecht, 9. Aufl., 1913.

E. Meier: Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, 1874.

G. Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl., 1914.

v. Mohl: Das deutsche Reichsstaatsrecht, 1873.
Nippold: Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssysteme und seine Bedeutung für das internationale Recht. Bern, 1894.
Poetzsch-Heffter: Kommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., 1928.
Ruthenberg: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder, 1926.
Seligmann: Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge, 1890.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. I, 1924.
Triepel: Völkerrecht und Landesrecht. 1907.
Wegmann: Die Ratifikation von Staatsverträgen. 1892.
Wenzel: Juristische Grundprobleme, Bd. I, 1920.
Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901.

B. Zeitschriften, Sammelwerke usw.

Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie. Heft Nr. 10.
Annalen des Deutschen Reichs, begründet von Hirth.
Archiv für öffentliches Recht.
Berichte und Protokolle des Achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920.
Deutsche Juristen-Zeitung.
Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
Handbuch des Völkerrechts, herausgegeben von v. Holtzendorff.
Stenogr. Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M., herausgegeben von F. Wigard. IV. Bd. 1848/49.
Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht.

I. Die Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge.

1. Allgemeines: die Gründe für die Zentralisation der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten im Bundesstaat.

Man wird für einen Bundesstaat, den auch das Deutsche Reich heute noch trotz allen unitarischen Bestrebungen darstellt,[1] den Grundsatz aufstellen müssen, daß er seine Mitglieder an der Bildung des bundesstaatlichen Willens zu beteiligen hat, denn wenn er den Willen seiner Mitglieder ganz außer acht läßt, verleugnet er grade seinen bundesstaatlichen Charakter und setzt an seine Stelle den des Einheitsstaates.

Gleichwohl wird nicht auf allen Gebieten eine Teilung der Kompetenz zwischen Gliedstaaten und Bundesstaat erstrebenswert sein, vor allem nicht auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten; denn da die auswärtigen Angelegenheiten die Beziehungen des Bundesstaates zu allen übrigen Staaten betreffen, verlangen sie, um entsprechend gepflegt werden zu können, Einheitlichkeit ihrer Verwaltung. Diese Einheitlichkeit würde erheblich gefährdet werden, wenn man die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten auf die einzelnen Bundesmitglieder verteilen wollte. Es würde trotz allem guten Willen immer dazu führen, daß die partikularen Interessen ein Uebergewicht über das Gesamtinteresse erhalten, wodurch die Aufgabe des Bundesstaates unmöglich gemacht würde, das bis dahin unsichere Dasein seiner Gliedstaaten nach außen wirksam zu garantieren.

Ganz besonders würde dies bei parlamentarisch regierten Bundesstaaten der Fall sein. Denn hier würde die Einheitlichkeit der Außenpolitik auch noch dadurch gefährdet werden, daß der Einfluß der legislativen Gewalt, der in parlamentarisch regierten Staaten größer ist als wo anders, auf die Exekutive hinzukommt und die Vielheit der Par-

---

1) Stier-Somlo, I. S. 351; Anschütz, S. 30; Hatschek, I. S. 64 f.

lamente und der in ihnen vertretenen Meinungen, die noch über die Vielheit partikularer Interessen hinausgeht.

Trotz diesen Gründen ist in kaum einer Bundesverfassung die völlige Zentralisation der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten durchgeführt, vielmehr verbleiben den Einzelstaaten mehr oder minder ausgedehnte Rechte. Dies ist, zumal wenn es sich um junge Bundesstaaten handelt, insofern erklärlich, als hierdurch die Gliedstaaten mit einer Lage versöhnt werden sollen, die ihnen trotz allem übergliedstaatlichen Patriotismus nicht immer erwünscht ist. Sieht man sich aber die Rechte, die ihnen auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten belassen wurden, näher an, so wird man finden, daß sie sich vorwiegend nur auf solche Gegenstände beziehen, die untergeordneter Natur sind und die die Einheitlichkeit der Außenpolitik nicht wesentlich beeinträchtigen können. Es kommt also, wenn auch nicht ausschließlich, so doch in der Hauptsache der Grundsatz zur Geltung, daß die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten Bundessache sein muß.

Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich in Deutschland auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten die Kompetenz zum Abschluß von Staatsverträgen auf Reich und Einzelstaaten verteilt, und zwar sollen zunächst kurz die vor der Verfassung von 1919 geltenden Bestimmungen behandelt werden, um sodann ausführlich auf das bestehende Recht einzugehen.

2. Die Verteilung der Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge auf Reich und Einzelstaaten nach altem Recht.

a) die Frankfurter Reichsverfassung.

Die Frankfurter Nationalversammlung betonte, daß sie das Verhältnis zwischen Reichs- und Einzelstaatsgewalt auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten auf eine für die Souveränität der Einzelstaaten tragbare Weise regeln wolle. Sie wollte nur soviel von deren Hoheitsrechten opfern, als für die Einheit des Deutschen Reiches unbedingt notwendig war.[2] Gleichwohl bedeutet die tatsächliche Regelung, welche die Reichsverfassung vom 29. III. 1849 in den §§ 6 ff. vornahm, bereits eine starke Zentralisation der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.

2) Wigard, IV. 2728.

Die Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge, die politische Verhältnisse betrafen, stand dem Reich zu. Den Einzelstaaten blieben nur die untergeordneten Angelegenheiten des Privatrechts, des grenznachbarlichen Verkehrs und der Polizei vorbehalten. Aber selbst die Verträge dieser Art durften die Einzelstaaten nur durch die Vermittlung des Reiches schließen.

b) die Erfurter Unionsverfassung.

Die Erfurter Unionsverfassung regelte im § 8 die Verteilung der Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge in der Weise, daß sie den Einzelstaaten das Recht zum Vertragsschluß grundsätzlich dort zuerkannte, wo nicht bereits die Zuständigkeit des Reiches bestand. Denn dem Bundesstaat sollten nur solche Angelegenheiten überwiesen werden, zu deren Regelung der Einzelstaat praktisch nicht in der Lage sei.[3]

c) die norddeutsche Bundesverfassung.

Da die norddeutsche Bundesverfassung die gleichen Bestimmungen enthält wie die Verfassung von 1871, bedarf sie keiner besonderen Betrachtung.

d) die Reichsverfassung von 1871.

Die Reichsverfassung von 1871 verteilte die Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge in folgender Weise:

Auf Grund des Artikel 11 der a. RV. stand dem Kaiser das Recht zu, Verträge mit fremden Staaten zu schließen. Indessen wurde hierdurch nicht die Vertragshoheit der Einzelstaaten beseitigt,[4]. vielmehr verblieb ihnen das freie Vertragsschließungsrecht überall dort, wo eine ausschließliche Reichskompetenz nicht bestand,[5] insbesondere also auf dem Gebiet des Berg-, Schul- und Kirchenrechts, der direkten Steuern und des inneren Polizeiwesens. Ueber diese Materien konnten die Einzelstaaten nicht nur untereinander sondern auch mit auswärtigen Mächten Verträge schließen, ohne daß es, im Gegensatz zu der Frankfurter Reichsverfassung, der Vermittlung des Reiches bedurft hätte.

3) Hatschek, II. S. 435.
4) Dambitsch, S. 289; Laband, II. S. 167; a. M. Zorn, S. 501.
5) Laband, II. S 171; Dambitsch, S. 290; Pröbst in Hirths Annalen 1882, S. 257; a. M. v. Mohl, S. 305 f,

Wo dagegen das Reich die ausschließliche Kompetenz besaß, war ein Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten nur insoweit vorhanden, als ihnen die Verwaltung der in das Gebiet der ausschließlichen Reichsgesetzgebung fallenden Angelegenheiten zustand und ihre Staatsverträge lediglich auf die Regelung dieser Verwaltung oder auf die Ausführung der Reichsgesetzgebung zielten.[6] Hierher gehörten die Rechtspflege, das Gewerbewesen, die indirekten Steuern und die Zölle.

Internationale Verträge der Einzelstaaten, die auf ihre allgemeine politische Stellung dem Ausland gegenüber berechnet waren, durften von ihnen nicht geschlossen werden, da gemäß Artikel 11 der a.RV. die auswärtige Politik in das ausschließliche Bereich kaiserlicher Machtbefugnis fiel.

Auf dem Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz stand den Einzelstaaten das Vertragsschließungsrecht solange offen, als das Reich von seiner Kompetenz keinen Gebrauch machte.[7]

3. Die Verteilung der Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge auf Reich und Länder nach geltendem Recht.

a) Grundsätzliche Regelung.

Die Reichsverfassung von 1919 bestimmt, daß die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ausschließlich Sache des Reiches ist (Artikel 78).

Hierdurch wird in Verbindung mit der ausschließlichen Reichsgesetzgebungskompetenz über die Beziehungen zum Ausland gemäß Artikel 6 Zif. 1 grundsätzlich ausgesprochen, daß für die Beziehungen zum Ausland sowohl hinsichtlich der Gesetzgebung als auch der Verwaltung die einheitliche Zuständigkeit des Reiches besteht.[8] Insofern unterscheidet sich die neue Reichsverfassung von der alten, welche die einheitliche Zuständigkeit des Reiches nicht grundsätzlich aussprach. Indessen spricht die neue Reichsverfassung nur grundsätzlich die einheitliche Zuständigkeit des Reiches aus, während sie tatsächlich die auf diesem Grundsatz beruhende ausschließliche Zuständigkeit des Reiches durch das Recht der Länder beschränkt, kraft Artikel 78, II. über diejenigen Angelegen-

6) Laband, II. S. 171; Dambitsch, S. 290.
7) Pröbst, a.a.O., S. 254; Laband, II, S. 169; Dambitsch, S. 290
8) Giese, S. 235; Hubrich, S. 100.

heiten internationale Verträge zu schließen, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht.

Nach der Ansicht von Hatschek[9] ergibt sich hinsichtlich des Artikels 78, II. ein zweiter Unterschied gegenüber dem früheren Recht, indem durch die Fassung des Artikels 78, II. die Zuständigkeit der Länder beseitigt wird, auf dem Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz internationale Verträge abzuschließen, solange das Reich von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. Diese Ansicht setzt sich aber in Widerspruch zu der Vorschrift des Artikels 12; denn hiernach behalten die Länder das Gesetzgebungsrecht und damit auch das Recht des Vertragsabschlusses solange und soweit das Reich von seinem Recht keinen Gebrauch macht.

Während Hatschek unter Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, lediglich die in den Verfassungsprotokollen aufgezählten Materien[10] zu verstehen scheint, als da sind Landesmeliorationen, Ausnutzung von Wasserkräften usw., muß gesagt werden, daß kraft Artikel 12 auch die Materien der konkurrierenden Reichskompetenz Angelegenheiten sind, deren Regelung gemäß Artikel 78, II. der Landesgesetzgebung zusteht, solange das Reich nicht reichsgesetzlich eingegriffen hat, daß die Länder somit auch internationale Verträge über Materien der konkurrierenden Reichskompetenz abschließen können.[11] Hierdurch unterscheidet sich demnach die Reichsverfassung von 1919 nicht von der des Jahres 1871.

Neu ist dagegen das gleichfalls im Artikel 78, II. aufgezeichnete Erfordernis der Zustimmung des Reiches zu internationalen Verträgen der Länder, wodurch sie unter eine präventive Kontrolle des Reiches gestellt werden, wie es bereits die Frankfurter Reichsverfassung von 1849 beabsichtigt hatte.[12]

Nachdem somit die grundsätzliche Regelung, welche die Frage nach der Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge durch die neue Reichsverfassung erfahren hat, festgestellt worden ist, muß untersucht werden, wie sich diese Kompetenz im Einzelnen auf Reich und Länder verteilt.

---

9) Hatschek, II. S. 441 f.
10) Verf.Prot. S. 33. Hatschek, II. S. 442.
11) Hubrich, S. 100; Poetzsch-Heffter, S. 340; Giese, S. 236.
12) vergl. S. 3.

b) die ausschließliche Zuständigkeit des Reiches.

Ausschließlich zuständig ist das Reich zunächst für alle diejenigen Verträge, welche die allgemeine politische Stellung dem Auslande gegenüber betreffen. Denn weil die Länder das Recht der hohen Politik nicht haben, so können sie auch nicht Verträge politischen Inhalts abschließen.

Ferner gehört der Abschluß von Friedensverträgen kraft Artikel 45, II. zu der ausschließlichen Zuständigkeit des Reiches.

Im übrigen sind die Bestimmungen des Artikels 6 maßgebend, der die Materien enthält, über welche dem Reich das ausschließliche Recht der Gesetzgebung zusteht. Dort, wo aber das Reich die ausschließliche Kompetenz zur Gesetzgebung hat, hat es auch die ausschließliche Kompetenz zum Vertragsabschluß.[13] Im Einzelnen wären die Ein- und Auswanderung, die Auslieferung, das Zoll-, Post-, Telegrafen- und Fernsprechwesen zu nennen, sowie das Kolonialwesen, dem aber infolge Fehlens der Kolonien eine praktische Bedeutung nicht zukommt.

Abgesehen von Artikel 6 ist das Reich ausschließlich zuständig, Verträge über Gebietsveränderungen mit dem Ausland abzuschließen, und zwar kraft Artikel 2 dann, wenn es sich um die Aufnahme anderer Gebiete in das Reich handelt. Hierbei hat es aber das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung der betreffenden Gebiete zu berücksichtigen.

Zu Gebietsveränderungsverträgen gehören gemäß Artikel 78, III. ferner Vereinbarungen über Veränderung der Außengrenzen mit auswärtigen Staaten, welche das Reich von sich aus zu treffen hat, nur daß es hierzu der Zustimmung des betroffenen deutschen Einzelstaates bedarf. Da Artikel 78,III. im Gegensatz zu Artikel 18, der die Veränderung der Binnengrenzen behandelt, keine Bestimmung darüber enthält, was zu geschehen hat, wenn eine Zustimmung des betroffenen Landes fehlt oder verweigert wird, so kann die erforderliche, aber mangelnde Zustimmung des Landes durch den Reichswillen nur dann ersetzt werden, wenn ein verfassungsänderndes Reichsgesetz ergeht.[14]

13) Hatschek, II. S. 447.

14) Anschütz, S. 143; Giese, S. 236; Finger, S. 201, a. M. Stier-Somlo, I. S. 406.

Im Gegensatz hierzu bedarf es bei Friedensverträgen, die eine Gebietsabtretung der Länder vorsehen, keiner Zustimmung ihrerseits. Denn „die höhere Gewalt, welche die Abtretung erzwingt und welche nicht aus dem rechtlichen Organismus des Reiches selbst stammt, ist der Grund, wegen dessen der Staat, dessen Gebiet ganz oder teilweise abgetreten wird, diesen Unfall tragen muß."[15] Im übrigen würde es zu unmöglichen politischen Lagen führen, wenn ein Friedensschluß, der Gebietsabtretungen notwendig macht, von einer Zustimmung der Länder zu diesen Gebietsabtretungen abhängig gemacht würde. Dem trägt die Reichsverfassung auch dadurch Rechnung, daß sie in Artikel 45, II. der legislativen Reichsgewalt das Recht zum Friedensschluß ohne irgendwelche Einschränkung überträgt.

Zum Schluß ist die Bestellung von Staatsservituten zu erwähnen, zu der nach altem Recht die Einzelstaaten vorbehaltlich der Zustimmung des Reiches befugt waren.[16] Da jedoch nach der Verfassung von 1919 die Beziehungen zum Ausland der Gesetzgebung des Reiches ausschließlich unterstehen, die Begründung von Staatsservituten aber zur Gesetzgebung über die Beziehungen zum Ausland gehört, so kann heute nur das Reich befugt sein, Staatsdienstbarkeiten zu bestellen.[17]

c) Verträge der Länder auf dem Gebiet der ausschließlichen Reichskompetenz vor der Einführung der neuen Reichsverfassung.

Auf dem Gebiet der ausschließlichen Reichskompetenz sind die Länder zum Vertragsabschluß auch dann nicht berechtigt, wenn das Reich von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. Da aber die Reichsverfassung von 1919 die ausschließliche Zuständigkeit des Reiches gegenüber der Verfassung von 1871 erweitert hat, z. B. auf dem Gebiet der Auslieferung, so ist die Möglichkeit gegeben, daß die Länder vor der Einführung der neuen Reichsverfassung Verträge über solche Angelegenheiten schlossen, deren Regelung nunmehr ausschließlich dem Reich zusteht. Hierzu waren sie zweifellos berechtigt. Es fragt sich aber, welche Wirkung die

15) Laband, I. S. 201.
16) Laband, I. S. 205.
17) Hatschek, II. S. 450.

durch die Verfassung von 1919 bewirkte Kompetenzerweiterung auf die internationalen Landesverträge hat, die vor der Einführung der Verfassung von 1919 über Gebiete geschlossen wurden, für die nunmehr eine ausschließliche Reichskompetenz besteht.

Betätigt sich das Reich nicht auf dem nunmehr seiner ausschließlichen Kompetenz zugefallenen Gebiet, so ist kein Grund ersichtlich, aus dem die Verträge der Länder hinfällig werden sollten. Sie bleiben in jeder Beziehung wirksam. Nur können sie diese Wirksamkeit nicht mehr aus dem Willen des Einzelstaates ableiten, sondern aus dem Reichswillen. Das hat zur Folge, daß die Einzelstaaten Verträge dieser Art nicht mehr ihrerseits abändern können.[18]

Anders ist es aber, wenn das Reich von seiner durch Verfassungsänderung ihm zugewiesenen Kompetenzerweiterung Gebrauch macht.

Nach dem Grundsatz des Artikels 13, R.V. wird Landrecht durch Reichsrecht gebrochen, sodaß also landesgesetzliche Bestimmungen, durch Betätigung des Reiches auf dem Gebiet der nunmehr ihm ausschließlich zustehenden Kompetenz ipso iure hinfällig werden,[19] mithin auch diejenigen landesgesetzlichen Vorschriften, die zur Durchführung der betreffenden internationalen Landesverträge erforderlich waren. Gilt dies aber auch für die Ansprüche, die das Ausland aus dem Vertrage erwarb, d. h. wirkt Artikel 13, I, sowohl staatsrechtlich wie völkerrechtlich?

Da internationale Landesverträge mehr sind als Landesgesetze, insofern ihnen nicht nur eine staatsrechtliche, sondern auch eine völkerrechtliche Bedeutung innewohnt, kann ihre völkerrechtliche Unwirksamkeit nicht allein durch die Vorschrift des Artikels 13 herbeigeführt werden, sondern es muß auch der Satz des Völkerrechts berücksichtigt werden, daß ein internationaler Vertrag, der in Hinblick auf einen bestimmten rechtlichen Zustand geschlossen wurde, nur dann hinfällig werden kann, wenn dieser Zustand sich wesentlich geändert hat und das weitere Bestehen des Vertrages den Staat in Gefahr bringen würde.[20]

Der Satz, daß Reichsrecht Landrecht bricht, kann also nur dann für den vorliegenden Fall zur Anwendung kom-

18) Hatschek, II. S. 447.
19) Haenel, I. S. 259.
20) Liszt, S. 167.

men, wenn mit ihm die Voraussetzung der clausula rebus sic stantibus in Verbindung steht,[21] d. h. wenn die Sicherheit des Reiches durch den Weiterbestand des betreffenden internationalen Landesvertrages irgendwie gefährdet werden würde. Ob dies z. B. hinsichtlich der durch die Länder geschlossenen Auslieferungsverträge der Fall ist, möge dahingestellt bleiben. Jedenfalls folgt aus dem Vorhergehenden, daß internationale Verträge der Länder über Gebiete, für die nach der neuen Reichsverfassung ausschließlich das Reich die Vertragshoheit besitzt, nicht ipso iure durch die Einführung der neuen Reichsverfassung und der Betätigung des Reiches auf dem erweiterten Gebiet seiner ausschließlichen Kompetenz hinfällig werden, sondern nur durch Kündigung unter Berufung auf die clausula rebus sic stantibus.[22]

Im Uebrigen kann das Reich selbstverständlich durch besondere Vereinbarungen mit den auswärtigen Staaten, mit welchen die Länder auf dem durch die neue Reichsverfassung dem Reich ausschließlich zugewiesenen Gebiete kontrahiert haben, die älteren Landesverträge dadurch zu Fall bringen, daß es bestimmt, der Landesvertrag solle neben dem neuen Reichsvertrag nicht weiter gelten oder das Reich trete in den Vertrag des Landes ein.[23]

d) Die Zuständigkeit der Länder.

aa) auf dem Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz.

Wie wir oben sahen,[24] können die Länder kraft Artikel 12 in Verbindung mit Artikel 78, II, internationale Verträge auch über solche Angelegenheiten schließen, die auf dem Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz liegen, solange und soweit das Reich von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. Zu den Materien, für welche das Reich konkurrierend zuständig ist, gehören die im Artikel 7 aufgezeichneten Gegenstände, von denen beispielsweise die Fremdengesetzgebung noch nicht durch das Reich durchgeführt worden ist.

Wenn nun die Länder im Rahmen des Artikels 12 und des Artikels 78, II, über diese Materien internationale

---

21) a. M. Triepel, S. 248 f.
22) Münch in Hirths Annalen 1907, S. 161 f, 266 f, a. M. Laband, II. S. 169 f. — Huber, S. 166, 167.
23) Triepel, S. 248 f.
24) vergl. S. 5.

Verträge abschließen, so entsteht wiederum die Frage, was aus diesen Verträgen wird, wenn das Reich von seiner Kompetenz Gebrauch macht.

Es kommt abermals der in Artikel 13, I, verankerte Grundsatz zur Anwendung, daß Reichsrecht Landrecht bricht, d. h. die landesgesetzlichen Vorschriften, die infolge des internationalen Vertrages ergangen sind, werden durch die Betätigung des Reichsgesetzgebers hinfällig.[25] Es fragt sich aber weiterhin, ob von dieser derogatorischen Kraft der Reichsgesetzgebung auch die Ansprüche berührt werden, welche das Ausland aus dem internationalen Landesvertrag erworben hat.

Nimmt man an, daß dies nicht der Fall ist,[26] so würde sich die eigenartige Rechtslage ergeben, daß ein internationaler Landesvertrag zwar staatsrechtlich nicht vollziehbar, völkerrechtlich aber gleichwohl gültig ist. Seine völkerrechtliche Gültigkeit wäre aber ohne jeden praktischen Wert, da das Land unter der Einwirkung der Reichsgesetzgebung außerstande ist, seine vertraglichen Pflichten, soweit sie in der Aufstellung von Landesgesetzen bestehen, zu erfüllen. Eine derartige Lösung des Problemes wäre nicht befriedigend. Zwar ist der Satz richtig, daß alle Vorschriften der Reichsverfassung, die der internationalen Handlungsfähigkeit der Länder Beschränkungen auferlegen, für die völkerrechtliche Bedeutung von Handlungen der Länder, die über diese Schranken hinausgehen, nicht entscheidend sein können.[27] Andererseits darf aber das Völkerrecht diese Verfassungsvorschriften nicht unberücksichtigt lassen.

Wenn die Reichsverfassung den Ländern gemäß Artikel 12 in Verbindung mit Artikel 78, II, gestattet, mit einem auswärtigen Staat Verträge über Gegenstände der konkurrierenden Reichskompetenz abzuschließen, so gestattet sie dies nur unter dem Vorbehalt, daß das Land sich nicht in Widerspruch zu dem Willen des Reichsgesetzgebers setzt, indem es demselben, auf dem Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz jederzeit tätig zu werden, nicht für die Zukunft einen Riegel vorschiebt.[28] Nur unter diesem Vorbehalt sind die Willenserklärungen der Länder, die zum Abschluß

25) Laband, II. S. 169; Dambitsch, S. 291; Huber, S. 166 f.
26) Bornhak, Preuß. Staatsr. III. S. 5.
27) Triepel, S. 244.
28) Laband, II. S. 169; Triepel, S. 246.

internationaler Verträge abgegeben werden, völkerrechtlich gültig.[29] Uebt nun das Reich sein Recht zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz aus, so tritt der vorbehaltene Fall ein und der Satz, daß Reichsrecht Landrecht bricht, kann auch die völkerrechtliche Gültigkeit des internationalen Landesvertrages aufheben.

Hiergegen kann auch nicht der Umstand sprechen, daß das Land eine Willenserklärung abgeben könnte, die jenen Vorbehalt des Reiches nicht enthielte, ihn vielmehr ausdrücklich ausschlösse. Kraft der den Ländern durch die Verfassung auferlegten Kompetenzbeschränkung sind sie zu der Abgabe einer derartigen Willenserklärung überhaupt nicht befugt,[30] und wenn sie diese gleichwohl abgeben würden, so wäre sie völkerrechtlich nichtig, da nach dem Grundsatz des Völkerrechts die Erklärung eines Gliedstaates nur insoweit gültig ist, als er kraft der Bundesverfassung berechtigt ist, sie abzugeben.

Im Uebrigen ist es nicht notwendig, daß das Reich durch Betätigung seines Gesetzgebungswillens auf dem Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz stets die vor dieser Betätigung über die gleiche Materie abgeschlossenen internationalen Landesverträge zu Fall bringt. Vielmehr kann es diese nach seinem Interesse auch aufrecht erhalten.[31] Doch muß sich dies aus der Absicht des Reichsgesetzgebers einwandfrei ergeben.

bb) auf dem Gebiet der ausschließlichen Landeskompetenz.

α) Landesmeliorationen usw.

Während die Länder auf dem Gebiet der ausschließlichen Reichskompetenz überhaupt nicht internationale Verträge schließen dürfen, auf dem der konkurrierenden Reichskompetenz nur insoweit und solange, als ihnen das Reich nicht zuvorkommt, besitzen sie gemäß Artikel 78, II, ein ausschließliches Vertragschließungsrecht auf dem Gebiet gliedstaatlicher Autonomie. Unter den Angelegenheiten der gliedstaatlichen Autonomie sind nicht nur die in Gesetzesform, sondern auch die durch Verwaltungsakt zu regelnden zu ver-

29) Triepel, S. 247.
30) Triepel, S. 247.
31) Laband, II. S. 170.
32) Poetsch-Heffter, S. 340; Wenzel, I. S. 499.

stehen,[32] denn grade „die minderwichtigen Verwaltungsverträge wollte man treffen."[33]

Bei der Beratung der Verfassung wurden besonders erwähnt:[34] Landesmeliorationen, Ausnutzung der Wasserkräfte von See- und Staubecken, die sich teils im In-, teils im Ausland befinden, und die Regelung des grenznachbarlichen Verkehrs mit dem Ausland. Indessen ist dies nur beispielsweise zu verstehen und bedeutet nicht eine Einschränkung, zu der auch der Gesetzeswortlaut keine Veranlassung bietet.[35] Gleichwohl darf man sagen, daß den Ländern nur solche Angelegenheiten überlassen bleiben sollen, deren Regelung von geringer oder gar keiner politischen Bedeutung ist.

β) Konkordate.

Eine Ausnahme hiervon bilden die Konkordate. Da durch das bayrische Konkordat vom 29. III. 1924, das mit Zustimmung der Reichsregierung abgeschlossen wurde, sich auch die andern Länder vor allem Preußen veranlaßt fühlen, das Gleiche zu tun, ist es notwendig, der Frage näher zu treten, ob die Länder überhaupt zum Abschluß von Konkordaten auf Grund des Artikels 78, II, berechtigt sind, um so mehr, als sich hiergegen Bedenken erheben ließen.

Zunächst ist zu prüfen, ob das Recht, Konkordate abzuschließen, ein ausschließliches Recht der Länder ist, oder ob es in das Gebiet der konkurrierenden Reichskompetenz fällt.

Für die letztere Annahme könnte Artikel 10 der Reichsverfassung sprechen, insofern hiernach die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften der Grundsatzgesetzgebung des Reiches unterliegen, mithin also auch Verträge über Rechte und Pflichten derselben. Allein hiergegen spricht die rechtliche Natur der Grundsatzgesetzgebung. Zwar sieht Anschütz[36] in ihr eine bedingte konkurrierende Reichskompetenz und zwar insofern bedingt, als sich das Reich lediglich auf die Aufstellung von Grundsätzen zu beschränken hat. Diese Ansicht ist aber nicht haltbar, weil die Länder, wo es sich um Aufstellung von Grundsätzen handelt, überhaupt nicht mit dem Reich konkurrieren können.[37] Außerdem wollte die

33) Verr.Prot. 4. Sitz, S. 2 ff.
34) Verf.Prot., S. 33.
35) Hubrich, S. 100; a. M. Preuß. Verf.Prot. S. 33.
36) Anschütz, S. 39; Giese, S. 74.
37) Stier-Somlo, I. S. 387; Hatschek, I. S. 87 f.

Reichsverfassung, wie man aus den Beratungsprotokollen entnehmen kann, durch die Grundsatzgesetzgebung weder eine ausschließliche noch eine konkurrierende, sondern eine dritte Art der Reichskompetenz schaffen.[38] Es enthält somit die Grundsatzgesetzgebung des Reiches kein Gesetzgebungsrecht des Reiches schlechthin, sondern vorwiegend eine Landeskompetenz,[39] die nur insoweit eingeschränkt ist, als dem Reich die Kompetenz über die allgemeinen Bestimmungen der in Artikel 10 näher bezeichneten Angelegenheiten zusteht. Aus dieser Kompetenz folgt aber, daß das Reich nicht befugt ist, sich auf Einzelheiten einzulassen.[40] Diese bleiben vielmehr der Regelung durch die Länder vorbehalten, sodaß die Länder grade auf Grund des Artikels 10 das Recht besitzen, Konkordate abzuschließen.

Ein anderer Grund, der gegen dieses Recht der Länder sprechen könnte, wäre folgender: Gemäß Artikel 45 hat das Reich die Befugnis, Verträge mit auswärtigen „Mächten" zu schließen. Andererseits haben die Länder kraft Artikel 78, II, das Recht, Verträge mit auswärtigen „Staaten" einzugehn. Auswärtige „Mächte" und auswärtige „Staaten" sind aber nicht dasselbe, vielmehr ist der Begriff „Mächte" weiter als der „Staaten". Er umfaßt gerade auch solche Gebilde, die nicht als Staaten anzusehen sind wie die Kurie. Denn der Papst vertritt, obschon er persönlich als Souverän anerkannt ist, keinen Staat im Rechtssinn. Wenn also die Länder gemäß Artikel 78, II, nur das Recht haben sollen, mit auswärtigen „Staaten" Verträge zu schließen, so liegt darin eine Einschränkung gegenüber dem Artikel 45, d. h. die Länder haben kein Recht mit einer auswärtigen „Macht", in diesem Falle der Kurie, zu kontrahieren. Hierzu wäre lediglich das Reich gemäß Artikel 45, I, berechtigt und den Ländern bliebe nur übrig, falls sie ein Konkordat wünschten, das Reich um Abschluß eines solchen zu ersuchen.[41]

Dem ist folgendes entgegenzuhalten: Der formellrechtliche Standpunkt, daß die Länder gemäß Artikel 78, II, nur zum Abschluß von Verträgen mit auswärtigen „Staaten" befugt sein sollen, nicht aber auch wie das Reich im Sinne des

38) Verf.Prot. S. 408, 413.
39) Hatschek, II. S. 443.
40) Stier-Somlo, I. S. 387; Giese, S. 74.
41) Poetzsch-Heffter, S. 217, 339.

Artikels 45 mit auswärtigen „Mächten“ kann nicht als ausschlaggebend betrachtet werden. Es ist vielmehr zu berücksichtigen, daß bei der Beratung zu der neuen Reichsverfassung bei Art. 78, I, zum dort ebenfalls befindlichen Ausdruck „Staaten“ die Kurie ausdrücklich mit einbegriffen wurde.[42] Infolgedessen muß in dem Ausdruck „Staaten“ des Artikels 78, II, gleichfalls die Kurie mit einbegriffen werden, sodaß den Ländern auch aus diesem Grunde das Recht zum Abschluß von Konkordaten nicht zu bestreiten ist.

e) Die Zustimmung des Reiches zu internationalen Verträgen der Länder.

Obgleich den Ländern auf den bisher erwähnten Gebieten ein Vertragsschließungsrecht eingeräumt worden ist, so wird es doch wiederum dadurch beschränkt, daß die Verträge, welche die Länder auf Grund dieses Rechtes abschließen, der Zustimmung des Reiches bedürfen.

Der praktische Wert dieser Zustimmung besteht darin, daß sie das Reich vor Verträgen der Länder schützen soll, die seinen eignen politischen Interessen zuwiderlaufen.[43]

Ihrer rechtlichen Natur nach ist sie ein Akt der vollziehenden Gewalt[44] und zwar aus dem Grunde, weil es sich bei dieser Zustimmung um einen Akt der Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten handelt. Für diese ist kraft der Vorschrift des Artikels 45 I, regelmäßig der Reichspräsident zuständig. Dieser kann daher auch die Zustimmung erteilen oder versagen, ohne daß es einer Mitwirkung der gesetzgebenden Reichsgewalt bedarf, selbst dann nicht, wenn die vom internationalen Landesvertrag geregelte Materie Rechtssätze enthält.[45]

Im Uebrigen hängt von der Zustimmung des Reiches die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages ab.[46]

Zu welchem Zeitpunkt die Zustimmung des Reiches erfolgt, ist gleichgültig, denn da eine Zustimmung nach ihrer technischen Bedeutung sowohl eine Einwilligung als eine Genehmigung umfaßt,[47] so kann sie auch vor- oder nachher er-

42) Verf.Prot. S. 36.
43) Verf.Prot. S. 35.
44) Anschütz, S. 143; Wenzel, I. S. 500; a. M. Poetzsch S. 340.
45) Hatschek, II. S. 444. a. M. Poetzsch-Heffter S. 340.
46) Wenzel, I. S. 499. Anschütz, S. 143
47) Verf.Prot. S. 4 f, 6.

teilt werden. Nur ist im Falle nachträglicher Zustimmung zu beachten, daß die Gültigkeit des Vertrages eine bedingte ist. Sie tritt erst mit der Zustimmung des Reiches ein.[48] Das zuständige Landesorgan kann somit die Ratifikation nur bedingt erteilen.

f) Die Uebertragung der Kompetenz der Länder zum Abschluß internationaler Verträge auf das Reich.

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, was das Reich zu tun hat, wenn die Länder dem Reich ihre durch Artikel 78, II, begründete Kompetenz zum Abschluß internationaler Verträge übertragen, was oft deswegen geschieht, weil das Reich, dem kraft Artikel 45, I, die diplomatische Vertretung im Ausland ausschließlich zusteht, infolge dieser Vertretung in der Lage ist, die Verhältnisse besser zu beurteilen als es die Bevollmächtigten der Länder könnten, die zum Vertragsabschluß entsandt würden.

Uebernimmt das Reich den Abschluß eines Staatsvertrages für einen Einzelstaat, d. h. schließt das Reich einen Vertrag im Namen des Einzelstaates ab, so hat es zunächst zu prüfen, ob der in Aussicht genommene Landesvertrag nicht seinen eignen politischen Interessen widerspricht. Widerspricht er ihnen nicht, so hat das Reich weiter dafür zu sorgen, daß die von der betreffenden Landesverfassung vorgeschriebene Voraussetzung für die Gültigkeit internationaler Verträge erfüllt ist, daß also insbesondere die Genehmigung des betreffenden Landesparlamentes vorliegt, soweit die Landesverfassung dies vorschreibt. Zwar braucht sich das Reich nicht selbst um diese Genehmigung zu bemühen. Es kann dies vielmehr der Landesregierung überlassen.[49] Allein das Reich darf nicht zu einer Ratifikation des internationalen Landesvertrages schreiten, bevor nicht die erforderliche Zustimmung des Landesparlamentes gegeben worden ist, es sei denn, daß das Reich die Ratifikation nur bedingt erteilt. Diese Pflicht des Reiches ergibt sich aus Artikel 78 I, der R.V., wonach es für die Pflege der internationalen Beziehungen Sorge zu tragen hat. Das Reich würde aber gegen diese Pflicht verstoßen, wenn es einen Vertrag vorbehaltlos

48(Giese, S. 236. Wenzel, I. S. 491.
49) Hatschek, II. S. 443.

ratifizierte, dem die staatsrechtlichen, das sind aber hier, wo das Reich den Vertrag im Namen des Landes schließt, die landesrechtlichen, Voraussetzungen fehlen.[50] Zu diesen Voraussetzungen gehört die Zustimmung des Landesparlamentes, wenn die betreffende Landesverfassung dies vorschreibt.

g) Die Mitwirkung der Länder bei Staatsverträgen des Reiches.

Wenn durch die kraft Artikel 78, II, erforderliche Zustimmung des Reiches zu internationalen Verträgen der Länder das Reich gegen Verträge der Länder gesichert wird, die seinen eigenen politischen Interessen zuwiderlaufen, so fragt es sich, ob auch die Länder eine Sicherung dagegen besitzen, daß die Reichsvertragsgewalt ihren Sonderinteressen zuwiderhandelt.

Wie wir oben sahen,[51] bedürfen Gebietsveränderungsverträge des Reiches, die eine Gebietsabtretung eines Landes vorsehen, der Zustimmung des betroffenen Landes.

Ein weiterer Schutz der Länder ist durch die Vorschrift des Artikels 78, IV, geschaffen worden, wonach das Reich, um die Vertretung der Landesinteressen zu gewährleisten, im Einvernehmen mit den Ländern Einrichtungen und Maßnahmen trifft. Diese Bestimmung kann sich beim Abschluß internationaler Verträge dahin auswirken, daß das Reich bei diesen Verträgen, soweit sie vermöge der besonderen wirtschaftlichen Beziehungen der einzelnen Länder oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten für diese von Interesse sind, einen Vertreter des Einzelstaates hinzuzieht oder das Referat bei einer auswärtigen Vertretung dauernd mit einem Landesbeamten besetzt,[52] der „als Reichsbevollmächtigter oder Reichsbeamter nach Instruktionen des Reichs gleichzeitig auch die Interessen seines Landes wahrt."[53]

50) Hatschek, II. S. 444.
51) vergl. S. 6.
52) Verf.Prot. S. 34.
53) Hatschek, II. S. 459.

II. Die Kontrolle des Parlamentes beim Abschluß internationaler Verträge.

1) Die Genehmigungspflichtigkeit der Staatsverträge.

War bisher die Frage untersucht worden, wie sich die Kompetenz zum Abschluß von Staatsverträgen auf Reich und Länder verteilt, so soll nunmehr geprüft werden, inwieweit das Parlament dazu berufen ist, beim Abschluß dieser Verträge mitzuwirken.

Es kann hierbei davon abgesehen werden, im Einzelnen auch auf die Bestimmungen der verschiedenen Landesverfassungen einzugehen, um so mehr, als das Recht der Länder zum Abschluß internationaler Verträge nur noch auf sehr wenigen Gebieten von untergeordneter Bedeutung erhalten geblieben ist. Außerdem unterscheiden sich die Bestimmungen der Landesverfassungen nicht von denjenigen der Reichsverfassung. Sie verlangen wie Bayern in § 50, Preußen in Art. 29, Sachsen in Art. 28, Thüringen in § 32, die Zustimmung des Parlaments dort, wo sich die Verträge auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, oder sie gehen sogar darüber hinaus und fordern wie Baden in § 29, Braunschweig in Art. 33, Hamburg in Art. 45, Hessen in Art. 7, Lippe in Art. 23, Mecklenburg-Schwerin in Art. 49, Mecklenburg-Strelitz in Art. 36 und Würtemberg in § 32 die Zustimmung zu allen Staatsverträgen, gleichgültig ob sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen oder nicht. Im letzten Falle kommt ein Problem überhaupt nicht in Frage, im ersten wird es auch nicht anders zu lösen sein, als wie im Reich. Somit braucht im Folgenden nur von den Bestimmungen der Reichsverfassung und der Praxis des Reichstages bei internationalen Reichsverträgen die Rede sein.

a) Allgemeine Gründe, welche die Mitwirkung des Parlamentes notwendig machen.

Nach dem Wortlaut des Artikels 45, III, R.V. bedürfen Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Reichstages. Der Zweck dieser Bestimmung ist folgender: es soll vermieden werden, daß die Reichsregierung, also die exe-

kutive Gewalt, durch einen Staatsvertrag mit einer auswärtigen Macht solche Gegenstände regelt, die nur durch Gesetz geregelt werden können.[1] Die verfassungsmäßigen Funktionen des Reichstages als der legislativen Gewalt sollen auch beim Abschluß internationaler Verträge nicht ausgeschaltet oder gar durch ihn umgangen werden; vielmehr soll nichts durch Staatsvertrag geregelt werden können, was nur durch Gesetz geregelt werden kann, es sei denn, daß der Vertrag die Zustimmung des Reichstages erhält. „Willensakte, welche das Reich nur in der Form des Reichsgesetzes vornehmen kann, sollen an dieses Erfordernis auch dann gebunden sein, wenn sich das Reich durch einen internationalen Vertrag zur Vornahme derselben verpflichtet hat.“[2]

Somit besitzt der Reichstag ein Mitwirkungsrecht beim Abschluß von Staatsverträgen. Inwieweit diese Mitwirkung im Einzelfalle erforderlich ist, richtet sich danach, ob der Vertrag Rechtssätze enthält, die sich unmittelbar an den Staatsbürger richten, oder ob zu seiner Durchführung der Erlaß von Reichsgesetzen notwendig ist. Im Folgenden sollen die hauptsächlichsten Vertragskategorien daraufhin untersucht werden.

b) Die hauptsächlichsten Vertragskategorien.

aa) Bündnisse und Friedensverträge.

Bündnisse sind Verträge, durch die zur Erreichung eines gemeinschaftlichen Zweckes, insbesondere für den Kriegsfall, Hilfsleistungen vereinbart werden.[3]

Nach der Verfassung von 1871 bedurften sie nicht der parlamentarischen Genehmigung. Heute dagegen ist kraft ausdrücklicher Bestimmung des Artikels 45, III, die Zustimmung der legislativen Gewalt erforderlich und zwar grundsätzlich auch dann, wenn sie sich nicht auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen.[4] Zwar erweckt die Fassung des Abs. III den Eindruck, als ob sich der Relativsatz „die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen“ auch auf Bündnisse erstreckt. Indessen ist aus den Verfassungsprotokollen[5] zu entnehmen, daß hiermit nur „Verträge mit frem-

---

1) Verf.Prot. S. 283.
2) Laband, II. S. 139.
3) Poetzsch-Heffter, S. 216, Anschütz, S. 104.
4) Poetzsch-Heffter, S. 220, Anschütz, S. 104.
5) Verf-Prot. S. 283, 284.

den Staaten" gemeint sein sollen, nicht aber Verträge, die sich auf Bündnisse richten.

Der Abschluß von Friedensverträgen erfolgt kraft Artikel 45, II durch ein Reichsgesetz. Im Gegensatz zu Absatz III des gleichen Artikels, der nur eine Zustimmung des Reichstages vorsieht, ist hier von einer Zustimmung nicht die Rede, vielmehr geht Absatz II noch über diese hinaus, indem er der legislativen Gewalt den Abschluß von Friedensverträgen überhaupt zuweist und diese allein tätig werden läßt.[6]

bb) Neutralitätsverträge.

Gemäß Artikel 45, I, ist der Reichspräsident befugt, auch Neutralitätsverträge mit auswärtigen Staaten abzuschließen. Da diese Verträge den Staatsuntertanen die Verpflichtung auferlegen, sich aller Handlungen zu enthalten, welche der Neutralität des Reiches zuwiderlaufen würden, so würden Verträge dieser Art der Genehmigung des Reichstages dann bedürfen, wenn hierdurch auf einen Gegenstand der Reichsgesetzgebung Bezug genommen wird. Das ist aber nicht der Fall, wenn den Staatsuntertanen nur schlechthin die Pflicht auferlegt wird, sich feindlicher Handlungen zu enthalten. wohl aber, wenn sich an diese Pflicht Strafandrohungen anschließen.[7] Dann würde sich der betreffende Neutralitätsvertrag auf die Strafgesetzgebung als einer Materie der Reichsgesetzgebung beziehen und eine Zustimmung des Parlamentes gemäß Artikel 45, III, notwendig machen.

cc) Exterritorialitätsverträge.

Unter Exterritorialitätsverträgen sind unter anderem solche Verträge zu verstehen, welche die Einrichtung oder Aufhebung einer Konsulargerichtsbarkeit zum Inhalt haben. Bezüglich der Genehmigungspflichtigkeit dieser Art von Exterritorialitätsverträgen ist ein Unterschied zwischen den Exterritorialitätsverträgen zu machen, welche die Begründung einer Konsulargerichtsbarkeit des deutschen Reiches im Ausland vorsehen, und denen, die eine auf Herkommen beruhende Konsulargerichtsbarkeit des Reiches aufheben wollen.[8]

Da die Einrichtung einer deutschen Konsulargerichtsbarkeit im Ausland den Rechtszustand des Reiches nach der

6) Anschütz, S. 104.
7) Poetzsch-Heffter, S. 219.
8) Hatschek, II. S. 490.

positiven Seite hin verändert, so könnte man der Ansicht sein, daß Exterritorialitätsverträge dieser Art der Genehmigung des Reichstages bedürfen. Indessen kann nicht jede Aenderung des Rechtszustandes schon eine Genehmigungspflichtigkeit begründen, sondern nur diejenige, die den Rechtszustand im Innern des Reiches abändert.[9] Die Gründung einer deutschen Konsulargerichtsbarkeit im Ausland verändert aber nur die völkerrechtliche Stellung des Reiches, mithin seinen äußeren Rechtszustand. Daher unterliegen Exterritorialitätsverträge, welche die Begründung einer Konsulargerichtsbarkeit bezwecken, nicht der Genehmigung durch den Reichstag.

Etwas anderes ist es hinsichtlich der Exterritorialitätsverträge, die eine Konsulargerichtsbarkeit, welche auf Herkommen beruhte, aufheben wollen. Sie bedeuten eine Abänderung des Reichsgesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit,[10] mithin eine Aenderung des inneren Rechtszustandes im negativen Sinne. Hierzu ist gemäß Artikel 45, III, die Zustimmung des Reichstages erforderlich.

dd) Schiedsgerichtsverträge.

Wenn Staaten sich dazu verpflichten, die unter ihnen entstehenden Streitigkeiten durch ein Schiedsgericht entscheiden zu lassen, so verpflichten sie sich dazu, entweder Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung eines bestimmten Vertrages oder einzelner Bestimmungen desselben schiedsgerichtlich auszutragen, oder alle Differenzen, die über die Auslegung von Verträgen überhaupt in Zukunft zwischen ihnen entstehen können, durch ein Schiedsgericht lösen zu lassen. Im ersten Falle schließen sie einen speziellen, im zweiten Falle einen generellen Schiedsgerichtsvertrag.[11] Es fragt sich nunmehr, inwieweit diese Verträge der parlamentarischen Genehmigung bedürfen.

Hinsichtlich der speziellen Schiedsgerichtsverträge nimmt Hatschek an,[12] daß sie der parlamentarischen Genehmigung regelmäßig nicht bedürfen, da sie nur die Grundsätze des bestehenden Rechts auf den Einzelfall anzuwenden bezwecken. Indessen wird man zu unterscheiden haben,[13] ob die Re-

9) Hatschek, II. S. 490.
10) Reichsgesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879, §§ 1. 5.
11) Liszt, S. 272/273.
12) Hatschek, II. S. 497.
13) Lammasch in J. ö. R. VI. S. 110/111.

gierung, welche den speziellen Schiedsgerichtsvertrag geschlossen hat, im Falle der Schlichtung des Streites allein vermöge ihrer exekutiven Gewalt berechtigt ist, gemäß dem Schiedsspruch über die Materie des Streites zu verfügen oder ob eine Verfügung über diese Materie überhaupt außerhalb der Zuständigkeit der exekutiven Gewalt liegt.

Wenn z. B. der Schiedsspruch eine Gebietsabtretung zur Folge haben könnte, zu der kraft Artikel 78, III, R. V. der Erlaß eines Reichsgesetzes notwendig ist, so wäre die Regierung, im Falle der Schiedsspruch tatsächlich ergeht, kraft ihrer exekutiven Gewalt nicht befugt, das Gebiet nun auch tatsächlich abzutreten. Vielmehr bedürfte sie hierzu der Mitwirkung der Legislative. Ist das aber der Fall, dann darf sie auch den speziellen Schiedsgerichtsvertrag selbst nicht ohne Zustimmung des Parlamentes abschließen.

Umgekehrt kann sie einen speziellen Schiedsgerichtsvertrag ohne Zustimmung des Parlamentes überall dort abschließen, wo sie auch im Falle der Schlichtung des Streites über seine Materie gemäß dem Schiedsspruch kraft ihrer Verwaltungsgewalt ohne Zustimmung des Parlamentes verfügen kann.[14]

Hinsichtlich des generellen Schiedsgerichtsvertrages ist zu unterscheiden, ob durch ihn ein Eingriff in die innerstaatliche Rechtspflege vorgesehen wird oder nicht.[15]

Ein Eingriff in die innerstaatliche Rechtspflege liegt immer dann vor, wenn durch den generellen Schiedsgerichtsvertrag bestimmt wird, daß die Rechtskraft ihrer höchstinstanzlichen Urteile, die etwa über die gleiche streitige Materie vor dem Spruch des generellen Schiedsgerichtes ergangen sind, durch den Spruch dieses Schiedsgerichtes beschränkt oder aufgehoben werden soll. Würde man generelle Schiedsgerichtsverträge dieses Inhaltes durch die Regierung ohne Zustimmung des Parlamentes abschließen lassen, so würde man dadurch der exekutiven Gewalt einen Eingriff in die Rechtspflege des Staates gestatten, der ihr niemals zukommen kann. Denn nach feststehendem Grundsatz kann ein Eingriff in die Rechtspflege niemals durch einen Akt der Verwaltung erfolgen, sondern nur durch Gesetz. Infolgedessen kann auch ein genereller Schiedsgerichtsvertrag, der einen Eingriff

14) a. M. Huber, J. ö. R. II. S. 497 f.
15) Hatschek, II. S. 498. Lammasch, a.a.O., S. 111/112.

in die innerstaatliche Rechtspflege vorsieht, nicht allein durch die Exekutive geschlossen werden, sondern es bedarf der Mitwirkung des Parlamentes, wodurch er allein die erforderliche Stellung eines Gesetzes erhält.

Wo hingegen ein genereller Schiedsgerichtsvertrag einen Eingriff in die innerstaatliche Rechtspflege überhaupt nicht vorsieht, wird man auch eine Mitwirkung des Parlamentes bei seinem Abschluß nicht verlangen müssen.[16]

ee) Deklarationen.

Unter einer Deklaration ist nicht ein internationaler Vertrag zu verstehen, sondern ein Notenaustausch zweier Mächte, der keine Rechte und Pflichten begründet, vielmehr nur eine Auseinandersetzung darüber enthält, wie ein zwischen diesen beiden Mächten geschlossener Vertrag bezüglich gewisser Punkte Anwendung finden soll.

Gleichwohl werden auch solche Auslegungen zu Staatsverträgen hinsichtlich der parlamentarischen Genehmigung wie ein wirklicher Vertrag behandelt und bedürfen der Zustimmung des Reichstages dann, wenn sie geeignet sind, neues Recht zu schaffen. Dagegen ist eine Mitwirkung des Parlamentes nicht erforderlich, wenn sie lediglich den durch die Verträge gegebenen Rechtszustand festlegen wollen.

ff) Auslieferungsverträge.

Die vollziehende Gewalt ist nicht berechtigt, ohne Mitwirkung des Parlamentes über die Grenzen, innerhalb deren die Auslieferung gegenseitig gewährt werden soll, und über das dabei zu beobachtende Verfahren mit anderen Staaten Vereinbarungen zu treffen, da Verträge dieser Art über Verhältnisse disponieren, die nur auf dem Wege der Gesetzgebung geordnet werden können.[17]

gg) Post- und Telegrafenverträge.

Während nach der alten Reichsverfassung Post- und Telegrafenverträge die Genehmigung des Reichstages nur dann notwendig machten, wenn sie den Etat belasteten,[18] unabhängig davon, ob sie das bestehende Recht änderten, ist eine Zustimmung des Parlamentes heute dann erfor-

16) Hatschek, II. S. 498.
17) Rieß, in Abhandl. aus dem Staats- und Verwalt.Recht, herausgeg. von Brie. Heft 10, S. 73; Hatschek, II. S. 491.
18) Hatschek, II. S. 474.

derlich, wenn durch sie der Rechtszustand verändert oder neues Recht hinzugefügt wird.[19]

hh) Gebietsveränderungsverträge.

Sofern ein Friedensschluß Gebietsabtretungen vorsieht, ist gemäß Artikel 45 II ausschließlich die legislative Reichsgewalt zuständig, d. h. es kommt hier überhaupt keine anderweite Zustimmung des Reichstages in Frage. Vielmehr ist diesem die grundlegende Willensbildung für den Abschluß des Vertrages zugewiesen. Der Vertragsschluß selbst erfolgt auf dem üblichen diplomatischen Wege.

Die Aufnahme fremder Gebiete in das Reich gemäß Artikel 2 und Vereinbarungen über Veränderung der Reichsgrenzen mit auswärtigen Staaten gemäß Artikel 78 III bedürfen schon kraft besonderer Vorschrift eines Reichsgesetzes, soweit es sich nicht nur um die Berichtigung unbewohnter Gebietsteile handelt.

ii) Handelsverträge.

Bei Handelsverträgen fragt es sich, ob sie im allgemeinen oder nur im besonderen der Zustimmung des Parlamentes bedürfen.

Gemäß dem Grundsatz des Artikels 45 III., daß nur solche internationalen Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, der parlamentarischen Genehmigung bedürfen, wird man unter Bezug auf die Handelsverträge sagen müssen, daß sie der Kontrolle durch das Parlament insoweit nicht unterliegen, als die abschließende Regierung allein schon kraft ihrer Exekutivgewalt in der Lage ist, die durch den Vertrag entstandenen Verpflichtungen einzulösen. Falls aber diese Verpflichtungen auf die künftige Gesetzgebung des Reiches von Einfluß sein können, die Gesetzgebung desselben also bindet, muß die Regierung den Handelsvertrag dem Reichstag zwecks Zustimmung unterbreiten.

Zu den Handelsverträgen, die regelmäßig der Genehmigung des Parlamentes bedürfen, gehören beispielsweise alle diejenigen, die eine Meistbegünstigungsklausel in dem Sinne enthalten, daß das Reich dem Ausland Vorteile zu gewähren hat.[20] Durch Handelsverträge dieser Art wird die Reichsgesetzgebung insofern gebunden, als die Verpflichtung

19) Hatschek, II. S. 497.
20) Hatschek, II. S. 491 f.

entsteht, durch keine gesetzlichen Bestimmungen die Bewohner des betreffenden Auslandes, mit dem der Vertrag geschlossen wurde, schlechter zu stellen, als die eines anderen, mit dem etwa über die gleiche Materie Verträge geschlossen werden.

Wo dagegen ein internationaler Handelsvertrag mit einer Meistbegünstigungsklausel versehen ist, die lediglich das Ausland einseitig dazu verpflichtet, dem Reich Vorteile zu gewähren, wird man die Zustimmung des Parlamentes als nicht erforderlich betrachten müssen, weil der Rechtszustand im Reiche hierdurch nicht beeinflußt wird.

kk) Finanzverträge.

Nach der Fassung des Artikels 45 III. kommen nur solche Verträge für die parlamentarische Mitwirkung in Betracht, die sich auf einen Gegenstand der Reichsgesetzgebung beziehen. Es fragt sich, ob hierunter auch Staatsverträge fallen, die in das Budgetrecht eingreifen.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß solche Staatsverträge, die sich mit materiellen Gesetzen berühren, die Vorschrift des Artikels 45, III, unterliegen, d. h. zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Parlamentes bedürfen. Gilt dies aber auch für Verträge, die rein formelle Gesetze betreffen, wie es das Reichshaushaltsgesetz nach der herrschenden Ansicht ist?[21] Zur Aufhebung dieses formellen Gesetzes ist naturgemäß die Mitwirkung des Reichstages erforderlich. Es fragt sich aber, ob sie es auch schon beim Vertrage selbst ist.

Das ist zu verneinen.[22] Denn die Verfassung bietet im Gegensatz zu der alten Preußischen Verfassung keinen Anhaltspunkt dafür, daß sie das Recht des Reichstages über die Vertrage mit materiellem Gesetzesinhalt hinaus erweitern will. Es bedürfen daher die Finanzverträge selbst nicht der Genehmigung durch das Parlament, seiner Beschlußfassung unterliegt lediglich ihr finanzieller Effekt.[23] Infolgedessen braucht die Regierung theoretisch einen Finanzvertrag nicht zur Genehmigung vorzulegen, sondern nur zur Kenntnisnahme, insofern hierdurch die zu seiner Durchführung erforderliche Ausgabebewilligung motiviert werden kann. Die Durchführung der etatsrechtlichen Maßnahmen erfolgt so=

21) Anschütz, S. 152. Giese, S. 250. Stier=Somlo, I. S. 683.
22) E. Meier, S. 314, 15. Hatschek, II. S. 495. a. M. Poetzsch=Heffter, S. 221.
23) E. Meier, S. 323.

dann entweder durch die Einstellung eines besonderen Etatspostens oder eines Nachtragsetats oder durch ein Finanzgesetz, z. B. ein Anleihegesetz, oder ein seine Wirkung auf mehrere Etatsjahre erstreckendes finanzielles Gesetz.

Unabhängig von dieser theoretischen Seite des Problems ist seine praktische. Wenn nämlich der Reichstag beispielsweise eine alljährlich zu wiederholende Zustimmung zur finanziellen Durchführung eines Staatsvertrages erteilen muß, erscheint es zweckmäßiger, den ganzen Vertrag dem Reichstag zur Genehmigung vorzulegen, da hierdurch die Position ein für allemal festgestellt wird und die Regierung nicht in die Gefahr kommt, daß ihr im nächsten Jahr verweigert wird, was ihr im vorigen noch gewährt worden ist.

2. Die Form der parlamentarischen Mitwirkung.

War bisher die Frage geprüft worden, inwieweit eine Mitwirkung des Parlamentes bei den hauptsächlichsten Arten von Staatsverträgen erforderlich ist, so ist nunmehr zu untersuchen, in welchen Formen sich diese Mitwirkung vollziehen kann.

Sie kann auf drei verschiedenen Wegen erfolgen und zwar entweder durch einen Parlamentsakt, der den bestehenden Rechtszustand auf Grund des abgeschlossenen internationalen Vertrages aber ohne äußere Beziehung auf ihn abändert, oder durch ein vorhergehendes Gesetz, daß das Exekutivorgan innerhalb gewisser Grenzen zum Abschluß gewisser Kategorien von Staatsverträgen ermächtigt, deren Inhalt an sich in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fällt, oder schließlich durch ein Gesetz, das dem abgeschlossenen Vertrag unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ihn die gesetzliche Wirksamkeit beilegt.

Wir nennen die Gesetze der ersten Art Ausführungsgesetze, die der zweiten Ermächtigungsgesetze und die der letzten nach einem von Heilborn geprägten Ausdruck Vertragsgesetze.[24]

a) Ausführungsgesetze.

Unter Ausführungsgesetzen sind solche Gesetze zu verstehen, die zur praktischen Durchführung der Staatsverträge erlassen werden müssen, weil ihre Durchführung auf

24) Heilborn im A.f.ö.R. XII. S. 141. f.

Gegenstände Bezug nimmt, die der Reichsgesetzgebung unterliegen.

Eines Ausführungsgesetzes bedürfen somit insbesondere alle diejenigen internationalen Verträge, die an sich der parlamentarischen Genehmigung nicht bedürfen, wie z. B. die Finanzverträge, zu deren Durchführung aber Verwaltungsvorschriften allein nicht genügen würden. Sie dürfen den zugrundeliegenden Vertrag nicht abändern, brauchen aber andrerseits auch nicht mehr zu tun, als es der Inhalt des betreffenden Vertrages vorschreibt.[25]

b) Ermächtigungsgesetze.

Der zweite Weg, auf dem die Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluß von Staatsverträgen erfolgen kann, ist derjenige der vor dem Vertragsabschluß der Exekutivgewalt erteilten Vollmacht, innerhalb gewisser Grenzen über gewisse Kategorien Staatsverträge abzuschließen.

Eine derartige Vollmacht könnte in zweierlei Formen erteilt werden, entweder in derjenigen der Resolution oder in derjenigen des Gesetzes. Da es indessen der Sinn der Verfassungsvorschrift des Artikels 45, III. ist, daß das Parlament durch seine Zustimmung auch tatsächlich gebunden wird, so wird man verlangen müssen, daß auch eine Ermächtigung, die diese Zustimmung vorwegnimmt, in einer für das Parlament bindenden Form erteilt wird. Dies kann aber nur dann der Fall sein, wenn sie in der Form eines Gesetzes ergeht. Eine Resolution ist hingegen nur eine in eine abschließende Formel gebrachte Meinungsäußerung, der keinerlei für den Reichstag bindende Kraft innewohnt, sondern die lediglich den unsicheren Einfluß einer moralischen Autorität auf ihn ausübt. Infolgedessen kommt für die Form der Vollmachtserteilung nur das Gesetz in Frage.

Da durch das Ermächtigungsgesetz der Exekutivgewalt die Ermächtigung gewährt wird, Staatsverträge, zu denen an sich die Genehmigung des Reichstages erforderlich wäre, selbständig abzuschließen, wodurch also dem Exekutivorgan für die Durchführung der auswärtigen Politik ein außerordentliches sofort wirksames Mittel an die Hand gegeben werden soll, so sind die Staatsverträge, die auf Grund dieser Ermächtigung abgeschlossen werden, nicht mehr genehmi-

25) Hatschek, II. S. 511.

gungspflichtig. Denn die Ermächtigung zu ihrem Abschluß schließt schon die Genehmigung in sich.

Es bleibt nur zu beachten, daß sich das Exekutivorgan, das auf Grund des Ermächtigungsgesetzes einen Staatsvertrag abschließt, sich innerhalb der Grenzen der durch das Ermächtigungsgesetz erteilten Vollmacht zu halten hat.

c) Vertragsgesetze.

Die dritte Form, in der die Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluß internationaler Verträge erfolgen kann, ist diejenige eines Gesetzes, das dem abgeschlossenen Vertrag unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ihn die gesetzliche Wirksamkeit beilegt, und das nach einem von Heilborn geprägten Ausdruck Vertragsgesetz genannt wird.[26]

aa) ihre rechtliche Natur.

Die rechtliche Natur dieses Gesetzes ist bestritten. Nach der einen Ansicht ist es ein Reichsgesetz wie jedes andere und zwar nach Laband[27] ein Gesetz, das nur für den Fall und unter der Voraussetzung beschlossen wird, daß der völkerrechtliche Vertrag wirklich zustande kommt und auch der mitkontrahierende Staat sich verpflichtet, nach Heilborn[28] — allerdings unter Bezugnahme auf die alte Reichsverfassung — ein Gesetz, an dem das Staatsoberhaupt durch seine Sanktion mitbeteiligt ist. Nach der andern von Hatschek[29] vertretenen Ansicht ist es ein in die Form des Gesetzes gekleidetes Rechtsgeschäft zwischen Reichsregierung und Reichstag.

Die erste Meinung, daß nämlich das Vertragsgesetz ein Gesetz wie jedes andere Reichsgesetz sei, d. h. ein solches, das materiell betrachtet, Rechtssätze darstellt, muß abgelehnt werden, insbesondere die Ansicht Labands, daß es sich um ein bedingtes Reichsgesetz handle. Denn schon die Tatsache, daß die Rechtsverbindlichkeit dieses Gesetzes nicht von dem Willen der Legislative, sondern von dem der Exekutive abhängig gemacht wird, insofern diese durch den Abschluß des internationalen Vertrages die aufschiebende Bedingung herbeiführt, wäre mit den Grundsätzen der Verfassung nicht vereinbar, die der Exekutive keine Möglichkeit läßt, an der Bil-

26) Heilborn, a.a.O., S. 141. f.
27) Laband, II. S. 157 f., S. 163.
28) Heilborn, a.a.O., S. 142.
29) Hatschek, II. S. 500 f.

dung des Gesetzeswillens teilzunehmen. Das Gleiche gilt für die Ansicht Heilborns.

Im übrigen handelt es sich bei dem Vertragsgesetz zwar auch um die Schaffung eines materiellen Gesetzes, sofern der internationale Vertrag den Rechtszustand im Reich ändert. Allein das Wesentliche des Vertragsgesetzes ist nicht dieser materiellrechtliche Bestandteil, sondern der Vertragsgedanke.[30] Durch das Vertragsgesetz wird der Reichsregierung die Ermächtigung erteilt, den internationalen Vertrag, dem das Parlament zugestimmt hat, zu ratifizieren. Demgemäß ist das Vertragsgesetz als ein Verwaltungsakt anzusehen, der in die Form eines Gesetzes gekleidet ist.[31]

Was den Ausdruck „Rechtsgeschäft" betrifft, so wird man mit Stier-Somlo sagen müssen, daß ein Gesetz niemals ein Rechtsgeschäft sein kann.[32] „Dies setzt immer zwei Parteien voraus. Nach der Reichsverfassung wird es aber allein durch den Reichstag beschlossen."

bb) Vertragsgesetz und Ratifikation.

Ist somit die rechtliche Natur des Vertragsgesetzes als eines formellen Gesetzes festgestellt worden, so fragt es sich weiter, ob die Reichsregierung, der durch das Vertragsgesetz die Ermächtigung zur Ratifikation des internationalen Vertrages erteilt wurde, verpflichtet ist, diese vorzunehmen.

Das muß verneint werden. Artikel 45, III, schreibt lediglich die Zustimmung des Reichstages zu gewissen Staatsverträgen vor, sagt aber nichts darüber, daß zu ihrer Ratifikation geschritten werden muß, wenn jene Zustimmung erteilt worden ist. Durch das Vertragsgesetz wird die Reichsregierung nicht mit der Auswechslung der Ratifikationsurkunden beauftragt, sondern nur dazu ermächtigt.

cc) Erlöschen der Vertragsgesetze.

Für gewöhnlich bestimmt sich das Erlöschen eines Gesetzes nach staatsrechtlichen Regeln, d. h. es kann nur in der gleichen Form außer Kraft gesetzt werden, in der es in Kraft getreten war, also auch nur durch Gesetz.

Dies gilt hinsichtlich der Ausführungs- und Ermächtigungsgesetze, bei denen kein äußerlicher Zusammenhang

30) Hatschek, II. S. 500.
31) Stier-Somlo, I. S. 327/332. Hatschek, II. S. 501.
32) Stier-Somlo, I. S. 685.

mit dem internationalen Vertrage besteht. Anders verhält es sich aber mit dem Vertragsgesetz. Denn dieses legt dem abgeschlossenen Vertrag unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ihn die gesetzliche Wirksamkeit bei und steht somit in einem engen Zusammenhang mit dem Vertrage selbst. Hieraus kann sich die Möglichkeit ergeben, daß zur Aufhebung der Gesetzesform nicht der Weg der Gesetzgebung eingeschlagen zu werden braucht, insofern die Beziehung zwischen Vertrag und Vertragsgesetz eine so enge ist, daß die Dauer des Vertrages sich als eine Bedingung für die Dauer des Vertragsgesetzes darstellt.[33]

Zunächst ist hinsichtlich dieser Möglichkeit der Fall zu prüfen, daß durch die Begründung eines neuen internationalen Vertrages ein alter Staatsvertrag zum Erlöschen gebracht wird. Hier kann der zwischen den kontrahierenden Staaten geschlossene neue Vertrag entweder den Inhalt haben, daß das alte Vertragsverhältnis durch ein neues ersetzt werden soll oder daß der alte Vertrag als aufgehoben zu betrachten sei.

Im ersten Fall bedarf der neue Vertrag der parlamentarischen Genehmigung und das auf Grund dieser Genehmigung ergehende neue Vertragsgesetz derogiert ohne weiteres das alte Vertragsgesetz.[34]

Im zweiten Falle fragt es sich, ob durch die Aufhebung des alten Vertrages eine Aenderung des innerstaatlichen Rechtszustandes im Sinne des Artikels 45, III. eintritt. Das wird man leugnen müssen. Denn wenn zwei Staaten darüber einen Vertrag schließen, daß ein früherer Vertrag aufgehoben werden soll, so wollen sie sich gewöhnlich nicht dazu verpflichten, eine Aenderung ihrer Gesetzgebung vorzunehmen, sondern sie verzichten auf die Leistungen, zu denen sie aus dem Vertrage bisher gegenseitig verpflichtet waren. Es wird also dieser Vertrag einer Zustimmung des Parlamentes nicht bedürfen. Andrerseits wird durch ihn aber das alte Vertragsgesetz aufgehoben. Denn da es, wie wir oben sahen, in enger Beziehung zu dem Vertrage selbst steht, wird man sagen müssen, daß es nach dem Willen

33) Stoerk, in A.f.ö.R. IX. S. 35. Bornhak III. S. 28, Laband II. S. 167 f, a, M, Zorn I. S. 514/16. Affolter, im A.ö.R. VI. S. 402 f.
34) Heilborn, a.a.O., S. 194.

des Gesetzgebers nur solange dauern soll, wie der Vertrag selbst.

Dies gilt auch für internationale Verträge, die infolge Zeitablaufes oder vertragsmäßiger Kündigung ein Ende finden. In beiden Fällen kann der Wille des Gesetzgebers garnicht anders gewesen sein, als daß auch das Gesetz in dem zugrundeliegenden Vertrag sein Ziel finden soll.

Wie verhält es sich aber hinsichtlich der Fälle, in denen der Vertrag nicht wegen Zeitablaufs oder vertragsmäßiger Kündigung endet, sondern weil etwa der auswärtige Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt und infolgedessen Repressalien notwendig werden oder weil eine dritte Macht Einspruch erhebt?

Nach der Ansicht von Rieß[36] spricht bei der Form des Vertragsgesetzes die Vermutung dafür, daß auch in diesen Fällen das Vertragsgesetz zugleich mit dem Vertrage aufgehoben wird. Indessen erscheint es richtiger zu sagen, daß in diesen außerordentlichen Fällen der Exekutive die stillschweigende Ermächtigung erteilt worden ist, das Vertragsgesetz aufzuheben um so eher, als es ihrer völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis zusteht, ohne Zustimmung des Parlamentes diejenigen Maßregeln zu ergreifen, die beispielsweise die Nichterfüllung eines internationalen Vertrages seitens des Gegenkontrahenten notwendig macht.[37]

dd) Der Einfluß der Reichsgesetzgebung auf das Vertragsgesetz.

Zum Schluß muß untersucht werden, welche Wirkung die Reichsgesetzgebung auf ein Vertragsgesetz ausüben kann. Da das Vertragsgesetz zweifellos ein Reichsgesetz ist, so könnte man der Ansicht sein, daß es durch ein neues allgemeines Reichsgesetz unabhängig von der durch den internationalen Vertrag eingegangenen völkerrechtlichen Bindung aufgehoben werden kann, da ja der Staatsvertrag dem Reich nur völkerrechtliche Pflichten auferlegt, nicht aber seine Fähigkeit zur Vornahme von Akten der Gesetzgebung beschränkt. Indessen muß dies verneint werden.

Dadurch, daß der Reichstag dem durch die Exekutive geschlossenen Vertrag zustimmte, ist er gerade eine völker-

36) Rieß, a.a.O., S. 94.
37) Laband II. S. 166/67. Heilborn, a.a.O., S. 173 f.

rechtliche Bindung eingegangen, die ihn verpflichtet, alles zu vermeiden, was dem Vertrage zuwiderlaufen könnte.[38] Gegen diese Verpflichtung würde aber der Erlaß eines allgemeinen Reichsgesetzes, welches das Vertragsgesetz aufhebt, verstoßen. Wenn also gleichwohl ein derartiges Reichsgesetz beschlossen würde, darf man dennoch nicht von einer Aufhebung des Vertragsgesetzes sprechen, es sei denn, daß der Reichsgesetzgeber dies unter Verletzung seiner völkerrechtlichen Pflichten ausdrücklich ausspricht. Vielmehr wird hier der Satz „lex polsterior generalis non derogat priori speciali" Anwendung finden müssen.[39] Die durch das frühere Vertragsgesetz getroffene Spezialbestimmung wird durch die Generalbestimmung des neuen Reichsgesetzes nicht berührt.

3. Das Verfahren im Parlament.

a) im Allgemeinen.

Das Verfahren im Parlament unterscheidet sich hinsichtlich der Ausführungs- und Ermächtigungsgesetze nicht von dem Verfahren, das bei allen übrigen Gesetzen üblich ist. Dagegen ist für das Vertragsgesetz zu beachten, daß sich die Mitwirkung des Reichstages nicht nur darauf beschränkt, dem betreffenden Vertrag die Zustimmung schlechthin zu erteilen. Vielmehr wird in drei aufeinanderfolgenden Lesungen[40] der Vertrag zunächst nach allgemeinen Gesichtspunkten erörtert, sodann aber artikelweise und mit seinen sämtlichen Beilagen und Protokollen sowie seiner Ueberschrift genehmigt. Das Gleiche gilt für Tarife, insofern sie eine Beilage des Vertrages bilden.[41]

Es fragt sich nun aber, ob dem Reichstag ein Amendementrecht zusteht oder nicht. Nach der Ansicht von Laband[42] soll für den Reichstag das Recht der Amendierung zwar de facto beschränkt, de jure aber nicht ausgeschlossen sein. Denn wenn auch der Inhalt und der Wortlaut des Vertrages nicht unter den Organen des Reiches, sondern zwischen den Bevollmächtigten des Reiches und denen des äuswärtigen Staates vereinbart und festgestellt werde, so könne der Reichstag dennoch die Genehmigung des Vertrages an die Bedingung

38) Hatschek II. S. 505.
39) Heilborn, a.a.O., S. 175.
40) In Preußen nur eine Lesung. § 23 LTgO.
41) Hatschek II. S. 514.
42) Laband II. S. 159.

knüpfen, daß der Vertrag gewisse Aenderungen und Zusätze erhalte, um so eher, als ihm gewöhnlich nur der Vertragsentwurf zur Genehmigung vorgelegt werde.

Diese Ansicht muß abgelehnt werden. Hatschek begründet dies dadurch,[43] daß der vorgelegte Vertrag kein Akt des inneren Staatsrechts sei, der, wenn er die parlamentarische Genehmigung erhalten habe, zweiseitig nach dem In- und Ausland wirken solle. Deshalb könne in einem Staat wie dem deutschen Reich, nach dessen Verfassung die Zustimmung des Parlamentes zu Staatsverträgen auch völkerrechtlich bedeutsam sei, ein Amendementrecht des Parlamentes nicht anerkannt werden.

Indessen kann man das Recht der Amendierung dem Reichstag noch aus einem anderen Grunde aberkennen.

Zwar hat der Reichstag bei Reichsgesetzen grundsätzlich ein Amendementrecht. Gegenüber dem Vertragsgesetz ergibt sich aber eine Besonderheit aus den Bestimmungen des Artikels 45. Nach Artikel 45 III. werden internationale Verträge dem Reichstag nur zur Zustimmung vorgelegt. Wenn nun der Reichstag eine mit einer Abänderung verbundene Zustimmung erteilt, so bedeutet dies nichts andres als eine an eine Bedingung geknüpfte Zustimmung. Nach allgemeinem Rechtsgrundsatz ist aber eine an eine Bedingung geknüpfte Zustimmung zu einem Vertrage als eine Ablehnung des Vertrages anzusehen, verbunden mit dem Vorschlage eines neuen Vertrages. Durch einen derartigen auf die Feststellung eines neuen Vertragsentwurfes gerichteten Beschluß würde der Reichstag aber die Initiative beanspruchen, die nach Artikel 45 I. für Staatsverträge eine ausschließliche Prärogative des Reichspräsidenten ist. Hieraus folgt, daß der Reichstag Abänderungen von Staatsverträgen nicht vornehmen darf, da er nicht berufen ist, in Angelegenheiten von Staatsverträgen die Initiative zu ergreifen. Der Reichstag kann mithin einen internationalen Vertrag, der ihm zur Zustimmung vorgelegt wurde, nur unbedingt genehmigen oder er muß ihn überhaupt ablehnen.

b) bei Finanzverträgen.

Wie wir oben sahen,[44] bedürfen Finanzverträge an sich nicht der Genehmigung des Reichstages. Seiner Beschluß-

44) vergl. S. 24.
43) Hatschek II. S. 515.

fassung unterliegt lediglich ihr finanzieller Effekt, die Durchführung der erforderlichen etatsrechtlichen Maßnahmen.[45] Diese erfolgt entweder durch ein Finanzgesetz oder durch die Einstellung eines besonderen Etatspostens.

Da aber der Fall eintreten kann, daß die Regierung nicht nur die Zustimmung des Reichstages zu der jene Verträge ausführenden Etatsposition haben will, sondern auch zu dem Vertrage selbst, so fragt es sich, ob in der Genehmigung der Etatsposition auch schon die Genehmigung des Vertrages selbst enthalten ist, oder ob dieser einer besonderen parlamentarischen Genehmigung in Gestalt von drei Lesungen bedarf.

Es muß das letztere angenommen werden, d. h. in der Genehmigung der Etatsposition darf nicht schon eine Genehmigung des Vertrages selbst erblickt werden. Denn es handelt sich hierbei um zwei verschiedene Willensäußerungen des Parlamentes,[46] für die nicht präsumiert werden kann, daß sie uno actu erfolgen. Soll die Genehmigung der Etatsposition zugleich die Genehmigung des ihr zugrundeliegenden Vertrages sein, bedarf es einer diesbezüglichen Erklärung des Reichstages.

c) bei Mantelverträgen.

Zum Schluß ist das parlamentarische Verfahren bei Mantelverträgen zu untersuchen. Unter Mantelverträgen sind solche Verträge zu verstehen, die mehrere einzelne Verträge derart zusammenfassen, daß sie ein zusammengehöriges Ganze bilden. Hierdurch soll dem Reichstag die Möglichkeit genommen werden, von internationalen Verträgen, die in einem gewissen Zusammenhang stehen, den einen zu genehmigen, den andern aber abzulehnen. Da aber der Zusammenschluß mehrerer Verträge zu einem Mantelvertrag nichts an der Tatsache ändert, daß jeder dieser Verträge für sich genommen eine Einheit bildet, so kann dem Reichstag das formelle Recht nicht genommen werden, über die einzelnen Verträge abzustimmen und somit auch eventuell den einen abzulehnen den andern aber zu genehmigen.

Dadurch daß die Regierung dem Reichstag mehrere einzelne Verträge als einen Mantelvertrag unterbreitet,

45) E. Meier, S. 323.
46) Hatschek II. S. 523.

gibt sie ihm lediglich zu verstehen, daß sie die einzelnen Verträge im Interesse der auswärtigen Politik als ein zusammengehöriges Ganzes betrachtet wissen will. Sie muß es aber dem Reichstag überlassen, ob er auch in diesem Sinne verfahren will.

III. Die Bedeutung der Zustimmung des Parlamentes für die Wirksamkeit internationaler Verträge.

Nachdem bisher untersucht worden ist, zu welchen Staatsverträgen die Zustimmung des Parlamentes erforderlich ist und in welchen Formen sich die Mitwirkung des Parlamentes vollzieht, muß auf die Frage eingegangen werden, welche Bedeutung die Zustimmung des Parlamentes für die rechtliche Wirksamkeit der internationalen Verträge hat.

1. Völkerrechtliche Gültigkeit und staatsrechtliche Vollziehbarkeit internationaler Verträge.

Diese Frage ist sehr verschieden beantwortet worden. Unter der alten Reichsverfassung herrschte die zumal von Laband vertretene Ansicht vor,[47] daß die nach Artikel 11, III. a. R. V. erforderliche Genehmigung des Reichstages lediglich von staatsrechtlicher Bedeutung sei, da die internationalen Verträge kraft der kaiserlichen Ratifikation völkerrechtlich wirksam zustande kämen, auch wenn eine Genehmigung seitens des Parlamentes nicht erfolgte. Hingegen sei die Vollziehbarkeit des Vertrages an die Zustimmung des Reichstages gebunden und ohne diese könnten die Staatsuntertanen aus dem Vertrage nicht verpflichtet werden.

Demgegenüber wird heute bei der Auslegung des entsprechenden Artikels 45 III. der Reichsverfassung von 1919 fast allgemein angenommen, daß es ohne die Zustimmung des Reichstages auch keine völkerrechtliche Gültigkeit des internationalen Vertrages geben könne.[48] Bei den Beratungen des Verfassungsausschusses über den späteren Artikel 45, III. ging der Reichsminister Preuß sogar soweit, die

47) Laband II. S. 142 f. Dambitsch, S. 297. a. M. Meier, S. 275 f.

48) Poetzsch-Heffter, S. 222. Stier-Somlo I. S. 611. Hatschek II. S. 472 f. Anschütz, S. 105. Giese, S. 160. a. M. Bornhak, S. 48.

Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher Gültigkeit und staatsrechtlicher Ausführbarkeit überhaupt abzulehnen,[49] indem er meinte, daß sie nur auf schwachen Füßen stehe. Es sei unmöglich, daß ein Vertrag gültig und ungültig zugleich sein könne. Vielmehr wäre ein Vertrag nur dann völkerrechtlich gültig, wenn er auch staatsrechtlich gültig, d. h. ausführbar sei.

Dieser rechtstheoretische Standpunkt läßt sich aber nur sehr bedingt aufrecht erhalten. Zunächst ist es falsch, die Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher Gültigkeit und staatsrechtlicher Ausführbarkeit überhaupt fallen zu lassen.[50] Denn durch den Abschluß eines internationalen Vertrages entsteht vorerst nur eine Bindung zwischen den beteiligten Staaten nicht, aber schon eine Bindung der Staatsuntertanen.[51] Ferner vermögen konstitutionelle Bestimmungen über die staatsrechtliche Ausführbarkeit eines Vertrages nicht ohne weiteres völkerrechtlich bedeutsam zu werden, sondern nur dann, wenn sie auf die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des zur völkerrechtlichen Vertretung befugten Staatsorganes Bezug nehmen. Hingegen ist es richtig, die Möglichkeit zu leugnen, daß ein Vertrag gültig und ungültig zugleich sein kann. Zu diesem Ergebnis führt aber nicht, wie Preuß zu glauben schien, die unhaltbare Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher Gültigkeit und staatsrechtlicher Vollziehbarkeit sondern der Umstand, daß man in der Vollziehbarkeit überhaupt eine, wenn auch nur staatsrechtliche „Gültigkeit" des Vertrages erblickt. Das ist selbstverständlich unhaltbar.

Ein Staatsvertrag kann als Vertrag immer nur zwischen den kontrahierenden Staaten gültig sein.[52] Er schafft Beziehungen zwischen zwei Staaten und unterliegt daher den Rechtsnormen, die für die Beziehungen zwischen den Staaten gelten, das sind aber ausschließlich die Normen des Völkerrechts. Diese Beziehungen können nicht auch zugleich staatsrechtlichen Normen unterliegen. Denn „eine Herrschaftsgemeinschaft für Völkerrecht und Staatsrecht ist ausgeschlossen. Sie können nicht dieselben, sie müssen, wenn sie beide existieren, verschiedene Gebiete beherrschen."[53]

---

49) Verf.Prot. S. 282/83.
50) Hubrich, S. 99.
51) Helfritz, S. 17.
52) Schoen, in Zeitschr. f. Völkerrecht u. Bundesstaatsrecht V. S. 404.
53) Triepel, S. 26.

Welches sind nun diese verschiedenen Gebiete hinsichtlich eines internationalen Vertrages? Die völkerrechtlichen Normen bestimmen, ob der Vertrag zwischen den kontrahierenden Staaten als gültig anzusehen ist oder nicht. Die einzelnen staatsrechtlichen Vorschriften dagegen bestimmen lediglich, ob und unter welchen Voraussetzungen der Inhalt des Vertrages in den einzelnen Staaten gelten soll.[54] Sie können also keinen Einfluß auf die Gültigkeit des internationalen Rechtsaktes ausüben, sondern nur auf das Gelten seines Inhalts als innerstaatlichen Rechtes, das durch Gesetz oder Verordnung herbeigeführt werden muß. Hierdurch ist einwandfrei festgestellt worden, daß die Frage nach der Gültigkeit des Vertrages nur aus dem Völkerrecht beantwortet werden kann[55] und daß die verfassungsrechtlichen Vorschriften über seine Ausführbarkeit mit seiner internationalen Gültigkeit grundsätzlich nichts zu tun haben.

2. Die Beschränkung der Legitimation des Staatsoberhauptes zum Abschluß internationaler Verträge.

a) im Allgemeinen.

Nun fragt es sich aber, ob die Regel, daß konstitutionelle Bestimmungen über den Abschluß von Staatsverträgen ohne internationale Bedeutung sind, nicht eine Ausnahme erleiden kann. Dies ist dann der Fall, wenn sie die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des zur völkerrechtlichen Vertretung berufenen Organs betreffen. Da dies meistens das Staatsoberhaupt sein wird, muß auf das Wesen seiner Legitimation näher eingegangen werden.

Staatsverträge sind Willenseinigungen von Staaten und setzen als solche eine Erklärung des Staatswillens voraus.[56] Da der Staat als juristische Person nicht in der Lage ist, selbständig Willenserklärungen abzugeben, so muß er diese durch seine Organe abgeben lassen. Hierzu wird er meistens das Staatsoberhaupt befähigen und zwar in Deutschland gemäß Artikel 45 I. den Reichspräsidenten.

Nun ist die Ansicht vertreten worden,[57] daß diese Legitimation des Staatsoberhauptes nach außen hin durch konstitutionelle Bestimmungen nicht beschränkt werden könne, da

54) Schoen, a.a.O., S. 404. Helfritz, S. 18.
55) Tezner, in Grünhuts Zeitschrift 1893, S. 120.
56) Laband II. S. 125. Schoen, a.a.O., S. 404.
57) Heilborn, System d. Völkerr. 1896, S. 143 f.

das Völkerrecht nur den Satz kenne, daß die Erklärungen des Staatsoberhauptes, sofern es überhaupt zur Abgabe völkerrechtlich erheblicher Willenserklärungen befugt sei, ohne weiteres gültig seien. Es ist aber ein derartiger Völkerrechtssatz nicht nachzuweisen. Vielmehr wird man mit Triepel sagen müssen,[58] daß das Völkerrecht gerade in der Bestimmung dessen, was als Vertragserklärung eines Staates aufzufassen sei, dem Staatsrecht ein Blankett offen gelassen habe.[59] Man wird sogar noch weiter gehen können und sagen dürfen, daß es dem Völkerrecht überhaupt nicht zusteht, Normen bezüglich der Kompetenz der Staatsorgane zur Vornahme völkerrechtlich erheblicher Handlungen aufzustellen, daß dies vielmehr eine ausschließliche innere Angelegenheit der Staaten sei, über welche das Völkerrecht, das nicht die inneren Verhältnisse der Staaten, sondern nur ihre Beziehungen zueinander zu regeln hat, nichts zu bestimmen hat.[60] Demgemäß muß es dem Staatsrecht der einzelnen Staaten vorbehalten bleiben, vorzuschreiben, unter welchen Voraussetzungen ihre Organe einen völkerrechtlich erheblichen Staatswillen erklären können. Diese innerstaatlichen Vorschriften sind dann auch von dem Völkerrecht zu beachten und zwar in der Weise, daß es bei Umgehung dieser Vorschriften seitens des Staatsoberhauptes die Abgabe seiner Willenserklärung als nicht identisch mit dem eigentlichen Staatswillen anzusehen hat, daß also ein völkerrechtlich gültiger Vertrag nicht zustande kommt.

Gegen diese Auffassung könnte man insofern Bedenken erheben, als man sich auf den Boden Labands stellt,[61] der behauptete, daß konstitutionelle Beschränkungen des Staatsoberhauptes hinsichtlich seiner völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis eine Unsicherheit im völkerrechtlichen Verkehr herbeiführen würden. Diese Behauptung entspricht aber keineswegs den Tatsachen. Denn da Verfassungsbestimmungen keine Geheimakten sind, so ist jeder auswärtige Staat in der Lage, sich über die Legitimation des Staatsoberhauptes des fremden Staates, mit dem er einen Vertrag schließen will, zu informieren.

58) Triepel, S. 236.
59) a. M. Hatschek II. S. 465.
60) Schoen, a.a.O., S. 405.
61) Laband II. S. 145.

Hiergegen könnte allerdings das Bedenken sprechen, daß ein auswärtiger Staat sich nicht ohne Verletzung völkerrechtlicher Normen in die internen Angelegenheiten seines Vertragsgegners dadurch einmischen könne, daß er prüft, ob die Erklärung des Staatsoberhauptes als Erklärung des Staatswillens anzusehen sei oder nicht,[62] daß es also gleichsam eine Achtungsverletzung gegenüber dem Repräsentanten der andern Nation bedeuten würde, wenn er nicht von vornherein annimmt, daß dessen Erklärungen immer mit dem Staatswillen identisch seien. Allein auch dieses Bedenken ist nicht überzeugend. Wie es im Rechtsverkehr der Einzelpersonen nicht als eine Rechtsverletzung aufgefaßt werden kann, wenn sich der eine vertragsschließende Teil darüber unterrichtet, ob die Voraussetzungen für die Gültigkeit der Willenserklärung des andern Teils vorliegen oder nicht, so wird man auch im Rechtsverkehr der Staaten sagen müssen, daß es nicht die Verletzung einer Rechtsnorm bedeutet, wenn ein auswärtiger Staat sich dessen versichert, daß die Voraussetzungen für einen gültigen Vertragsschluß gegeben sind.

Somit können wir das Ergebnis aufrecht erhalten, daß jeder Staat berechtigt ist, die Kompetenz seines Staatsoberhauptes zur Vornahme völkerrechtlich erheblicher Handlungen durch konstitutionelle Bestimmungen zu beschränken und daß diese Beschränkungen von den andern Staaten, mit denen er internationale Verträge abschließt, als völkerrechtlich bedeutsam zu beachten sind.[63]

b) gemäß Art. 45, III. R.V.

Wenn wir den Grundsatz gefunden haben, daß konstitutionelle Beschränkungen der Vertretungsbefugnis des Staatsoberhauptes auch von internationaler Bedeutung sind, so fragt es sich weiter, ob die erforderliche Zustimmung des Parlamentes zum Abschluß von Staatsverträgen als eine Beschränkung des Staatsoberhauptes in diesem Sinne aufzufassen ist.

Man könnte zunächst denken, daß eine Präsumtion dafür besteht, daß das Erfordernis der Zustimmung des Parlamentes die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Staatsoberhauptes einengt. Indessen muß das Bestehen einer der-

62) Tezner, a.a.O., S. 137 f.
63) Haenel I. S. 105. Schoen, a.a.O., S. 405.

artigen Präsumtion geleugnet werden. Es ist sehr wohl möglich, daß durch die Zustimmung des Parlamentes die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis des Staatsoberhauptes nicht angetastet werden soll, vielmehr dieses nur konstitutionell verpflichtet wird, keine Verträge ohne Zustimmung des Parlamentes abzuschließen, daß aber Verträge, die es gleichwohl ohne Zustimmung abschließt, deswegen nicht ungültig sein sollen, sondern nur ihre staatsrechtliche Vollziehbarkeit in Frage gestellt wird.

Es soll zugegeben werden, daß durch eine Verfassungsbestimmung dieser Art praktisch oft Schwierigkeiten entstehen können, deren Vermeidung im Interesse der politischen Stellung eines Staates wünschenswert ist. Allein von diesen Schwierigkeiten auf die juristische Bedeutung der Zustimmung schließen zu wollen, d. h. sie von vornherein nur in dem Sinne aufzufassen, daß sie die Legitimation des Staatsoberhauptes stets nach außen beschränkt, ist nicht angängig. Wenn ein Staat es vermeiden will, in derartige prekäre Lagen zu kommen, so hat er die Möglichkeit, seine Verfassungsbestimmungen so abzufassen, daß sein Staatsrecht mit dem Völkerrecht nicht in Widerspruch gerät. Es kann somit die Frage, ob die erforderliche Zustimmung des Parlamentes die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis des Staatsoberhauptes beschränken will, nicht nach praktischen Gesichtspunkten beantwortet werden, sondern nur aus dem Wortlaut der Bestimmung selbst bezw. aus ihrer Entstehungsgeschichte.

Wenn wir nun den Wortlaut des Artikels 45, III. betrachten, der besagt, daß Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, der Zustimmung des Reichstages bedürfen, so werden wir finden, daß er sich nicht von dem des Artikels 11 der a. R. V. unterscheidet. Gleichwohl findet er durch die herrschende Lehre[64] eine entgegengesetzte Auslegung wie der Artikel 11 der a. R. V. Das wird durch die in der Beratung des Verfassungsausschusses[65] zum Ausdruck gekommene Absicht begründet, daß die Zustimmung des Parlamentes auch für die völkerrechtliche Gültigkeit der Staatsverträge erheblich sein solle. Aus dem Wortlaut des Artikels 45, III. läßt sich nicht einwandfrei feststellen, welche Bedeutung der Zustimmung zukommen soll. Allein

64) Anschütz, S. 105. Giese, S. 160. Hatschek, S. 472.
65) Verf.Prot. S. 282/83.

auf Grund der Erklärung des beratenden Verfassungsausschusses muß angenommen werden, daß es der Wille des Gesetzgebers ist, durch die gemäß Artikel 45, III. erforderliche Zustimmung des Reichstages die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis des Reichspräsidenten zu beschränken.

Gemäß Artikel 45, I. ist der Reichspräsident allein befugt, die internationalen Verträge zu ratifizieren, d. h. sie der völkerrechtlichen Gültigkeit zuzuführen. Gemäß Artikel 45, III. ist er aber hierzu nur berechtigt, wenn vorher die Zustimmung des Reichstages erteilt worden ist. Denn ohne diese Zustimmung ist sein Erklärungswille mit dem Reichswillen nicht identisch, ein Vertrag kann völkerrechtlich gültig nicht zustande kommen. Durch eine derartige Auslegung des Artikels 45, III. ist es völlig ausgeschlossen, daß ein Staatsvertrag entsteht, der zwar völkerrechtlich gültig, staatsrechtlich aber nicht ausführbar ist.

3. Der Zeitpunkt der Zustimmung.

Zu welchem Zeitpunkt ist nun die Zustimmung des Parlamentes zu erteilen? Nach den oben entwickelten Grundsätzen könnte sie nicht anders als vor der Ratifikation erfolgen und die Annahme, daß ein Vertrag, der vor der Genehmigung seitens des Reichstages ratifiziert wurde, bedingt gültig sei, wäre rechtlich nicht haltbar; denn wo der Vertragswille überhaupt erst durch die Zustimmung fertig wird, könnte ohne diese auch kein bedingter Vertrag entstehen.

Es muß aber berücksichtigt werden, daß der Ausdruck „Zustimmung" seiner technischen Bedeutung nach sowohl Einwilligung wie Genehmigung bedeuten, mithin auch vor- oder nachher erteilt werden darf.[66] Da im übrigen der Fall eintreten kann, daß aus praktischen Gründen eine Ratifikation vor der Zustimmung des Reichstages vorgenommen werden muß, wird man einen Vertrag dieser Art dennoch nicht schlichthin ungültig nennen können, vielmehr der Regierung die Möglichkeit geben, ihn durch nachfolgende Indemnität seitens des Reichstages perfekt werden zu lassen. Demnach wäre eine Ratifikation, die vor der Zustimmung des Reichstages erfolgt, als aufschiebend bedingt anzusehen.[67]

---

66) Wenzel I. S. 492.
67) Poetzsch-Heffter, S. 222. Wenzel I. S. 492.

4. Das Mitwirkungsrecht von Reichsrat und Volk.

Zum Schluß ist die Frage zu untersuchen, inwieweit Artikel 45, III. auch eine Mitwirkung des Reichsrates und des Volkes beim Abschluß von Staatsverträgen gestattet, insofern dem ersteren ein Einspruchsrecht gemäß Artikel 74 zusteht, das letztere hingegen kraft Artikel 73 durch einen Volksentscheid tätig werden kann.

Zunächst ist festzustellen, ob die Beachtung des Mitwirkungsrechtes von Volk und Reichsrat durch den Reichspräsidenten in gleicher Weise ein Erfordernis für die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages ist wie die Beachtung des Zustimmungsrechtes des Reichstages. Das muß verneint werden. Denn Artikel 45, III. macht die Gültigkeit des Vertrages nur von der Zustimmung des Reichstages abhängig. Wenn sie auch von der des Reichsrates oder des Volkes abhängig sein sollte, so hätte dies im Verfassungstext ausdrücklich vermerkt werden müssen.[68] Hiergegen kann nicht die Tatsache angeführt werden, daß der Sinn des Artikels 45, III. der ist, daß die Voraussetzungen für die staatsrechtliche Vollziehbarkeit internationaler Verträge zugleich Voraussetzung für ihre völkerrechtliche Gültigkeit ist und, da etwa erforderliche Beschlüsse von Reichsrat und Volk bei der Vollziehung herbeizuführen sind, diese folglich auch beim Abschluß bereits herbeigeführt werden müssen. Dies ist durch die Verfassung nur für den Reichstag anerkannt worden, nicht aber für Reichsrat und Volk, sodaß die Nichtbeachtung ihres Mitwirkungsrechtes auf die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages ohne Einfluß sein muß.

Hinsichtlich der Vollziehung des Vertrages muß unterschieden werden, ob diese in Form eines Gesetzes geschieht oder nicht. Zwar hat die Zustimmung des Reichstages nach innen in gewisser Beziehung die Wirkung eines Gesetzesbeschlusses, formell ist sie aber nur dann ein Gesetzesbeschluß, wenn sie auch in der Form eines besonderen Gesetzes, z. B. des Zustimmungsgesetzes, ergeht.[69] Nur in diesem Fall sind Reichsrat und Volk in dem durch die Verfassung bestimmten Umfang mitwirkungsberechtigt.[70]

---

68) Wenzel I. S. 160. a. M. Finger, S. 257.
69) Poetzsch-Heffter, S. 222. Hatschek I. S. 284.
70) In Bayern unterliegen Staatsverträge nicht dem Volksentscheid. Artikel 77.

Lebenslauf.

Ich, Karl Heinrich Frahne, wurde am 30. Juli 1903, zu Berlin-Charlottenburg als Sohn des Hauptmanns a. D. Dr. Carl Frahne und seiner Ehefrau, Erna, geb. Fischer, geboren. Ich besuchte das Friedrichs Werdersche Gymnasium in Berlin und das Evang. Pädagogium in Godesberg a. Rhein. Im Herbst 1922 bestand ich die Reifeprüfung am Mommsen Gymnasium in Berlin. Darauf studierte ich 8 Semester Rechtswissenschaft an den Universitäten München, Berlin und Breslau. Ich beschloß mein Studium mit der Ablegung der juristischen Doktorprüfung an der Universität Breslau.